

# 21세기의 환경관리 공조체제를 위한 당면과제와 대응책<sup>+</sup>

尹 映 喆\*

## Government, Industry and Public Management of the Seas in the 21st Century

*Young-Chul Yun* \*

〈 목 차 〉

Abstract

I. 서 론

II. 문제제기 및 해결방안

III. 결 론

부 록

### Abstract

It is argued that conventional behaviour of government, industry, and the public in managing the seas is dysfunctional and must change. Industry manipulation of government regulatory processes, the public complacency that allows it, and its consequences are discussed. Resolving this problem will require industry to embrace a code of environmental ideals such as the Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES) principles. A new emerging 'corporate environmentalism' is discussed.

#### I. 서 론

지난 수십년 동안의 지구 환경오염은 그 심각성이 날로 더해졌고, 오염으로 인한 여러가지 문제들을 해결하는데 있어서 부실한 면들을 많이 보여 왔다. 그리고, 그러한 문제들을 해결하는 주체가 되어 왔던 환경관리조직-정부, 기업, 그리고 대중으로

구성된-은 새로운 변화를 필요로 하고 있는 실정이다.

오늘날 정부, 기업, 그리고 대중 사이의 관계가 상호 역기능적이라고 한다. 즉, 정부가 입법 및 행정업무를 수행해 나가는 과정에서 기업은 여러가지 수단과 방법으로 정부의 관리통제망을 빠져나가고 있고, 또한 정부기관은 그러한 기업의 속

<sup>+</sup> 본 글은 Rick Steiner(Associate Professor, University of Alaska, Marine Advisory Program.)교수가 Marine Policy誌(93.9)에 기고한 글(Government, industry and public management of the seas in the 21st century)을 번역·요약한 것으로서, 원문의 제목과는 달리 환경관리공조체제를 위한 당면과제와 대응책으로 했으며, 보다 더 자세한 내용을 위해서는 원문을 참조하기 바람.

\* 정희원, 한국해양대학교 대학원생

입수에 스스로를 방치해 두고 있으며, 그리고 대중은 정부와 기업간의 속고 속이는 관계를 지켜 보면서도 자신의 재정적인 이익에는 별다른 손해를 입히지 않는다고 판단하면 더 이상 관심을 기울이지 않는다는 것이다. 그로 인해서 정부, 기업, 그리고 대중이 활동하고 있는 환경은 점점 더 파괴되어 가고 있고, 속임수와 무관심으로 만연된 사회는 정의와 질서를 무의미하게 하고 있으며, 나아가 경제적으로도 불안정한 상태를 조성하고 있는 것이다. 더우기 생산과 소비규모가 확대되고 있는 오늘날에 있어서는 그 부작용 또한 더욱 커지고 있다. 따라서, 앞으로 다가 올 미래를 예측해 볼 때 그 모습은 어떠한 것인가, 오염에 관련된 문제를 해결하기 위해서 환경관리주체는 어떻게 노력해 나갈 것인가, 아니면 단지 자신의 이익만을 계속해서 추구해 나갈 것인가 하는 현실적인 제반 문제가 대두된다.

본 글에서는 위에서 언급한 바와 같은 정부와 기업간의 상호 갈등과 대중의 시각에서 지적되는 문제들을 소개하고, 특히 기업활동 측면에서 환경오염을 방지하기 위한 공동의 노력으로는 어떤 것이 있는가를 소개하고자 한다.

## II. 문제제기 및 해결방안

우선 정부와 기업간의 상호 갈등과 그로 인한 대중의 피해를 살펴보자.

정부기관은 대외적으로는 정부 및 입법기관은 대중을 위하고, 대중을 보호하는 차원에서 활동한다는 대중지향적인 슬로건을 내세우고 있지만, 실제로는 정부의 규제대상인 기업의 이용수단이 되고 있고, 오히려 보호대상인 대중을 희생시켜서 기업에게 유리한 입지를 제공하고 있다. 일반적으로 대중으로 구성된 일반시민단체는 기업조직에 비해서 조직구성 자체가 부실하며 재정적인 부족이나 조직 년수가 짧기 때문에 기업으로 구성된 이익단체들에 의해서 쉽게 유린당하고 결국에는 대중의

이익이 감소하게 되는 것이다. 따라서, '대중을 위하여'라는 슬로건은 단지 상징적인 의미로 취급될 뿐이다.

이러한 정부의 상징적인 정치 형태에 부가해서 기업은 이익을 극대화시키기 위해서 정부의 관리통제망을 피할 수 있는 일종의 지침서를 마련하고 실제로 기업을 운영하는데 있어서 그것을 적용하고 있다는 것이다. 즉, Owen과 Braeutigam의 저서인 '규제와의 게임-행정업무 수행과정에서의 전략적 이용'이 그것이다.<sup>1)</sup> 몇 가지의 지침을 소개하자면 다음과 같다.

### (1) 규제를 수용하라.

규제를 수용함으로써 그것을 조정할 수 있는 기회를 더 얻게 되는 것이다.

### (2) 정보를 전략적으로 이용하라.

활용할 수 있는 정보들을 주의깊게 선별함으로써 기업이익을 증대시키는데 유리한 방향으로 정부기관의 관리망을 피할 수 있다는 것이다.

### (3) 소송을 전략적으로 제기하라.

보통 소송에 드는 비용은 규제를 대비하기 위한 물적·심적 부담감과 비교해 볼 때 적게 들고, 소송으로 인해서 통제가 지연될 경우 그 만큼 조치를 강구할 수 있는 기회를 얻게 된다는 것이다.

### (4) 전략적으로 혁신하라.

이것은 정부의 규제정책에 대한 가장 적극적인 방법으로서 시기적절한 기술혁신을 통해서 기업이익에 손해를 입히는 요인을 진단할 수 있고, 새로운 시책에 따라서 정부와의 갈등을 감소시킬 수 있다는 것이다.

### (5) 규제기관을 대상으로 하여 효과적인 로비활동을 펼쳐라.

정부규제기관요원과의 개인적인 유대가 필요하다

1) Owen and Braeutigam, The Regulation Game-Strategic Use of the Administrative Process, Ballinger, Cambridge, MA, 1978.

며, 기관요원이 어떠한 결정을 내릴 때에 기업을 대상으로 하지 않고 유대 관계를 맺어온 당사자의 인간적인 관계를 고려하도록 하는 것이다. 그들은 기업 그 자체보다도 오랜동안 친분을 맺어온 자들에 대해 손해를 입히지 않기를 원할 것이다. 또한, 개별 접촉 시에 기관요원에게 긍정적인 인상을 심어줄 수 있도록 기관요원에 대한 세부 사항들을 보관·우지하는 것이 더욱 유리하다.

(6) 전문인을 고용하라.

관련 분야의 유능한 전문인을 기업 상담자로 고용하여 기업이익 차원에서 규제에 대한 불리한 진술을 하지 않도록 하려는 것이다.

(7) 어떤 기관에 대하여 또 다른 기관이 전담하도록 하라.

중앙정부 대 지방정부(State versus Federal) 또는 지방정부 대 지방정부(One state versus Another)의 형태로서 한 기관에 대해서 또 다른 기관이 전담하도록 하는 것이다.

일반적으로 이상과 같은 정부규제에 대한 기업 운영지침의 주요 논지는 만일 기업이 정부규제정책을 이용해 왔다면 현재의 상황은 기업에 유리하게 작용할 것이고, 그로 인해서 기업의 이익과 운영은 더욱 지속된다는 것이다.

이러한 점을 고려해 볼 때, 오로지 대중을 위한다는 정부의 민주적인 이상은 하나의 웃음거리가 되고 마는 것이다. 즉 기업을 규제하는 정부는 단지 상징적인 의미의 제스처 게임을 하고 있는 것이다.

한편 정부와 기업을 바라보는 대중의 시각은 어떠한지를 살펴보자.

대중이 기업을 바라볼 때, 기업을 단지 대중 자신의 활동에 필요한 제품과 서비스를 생산하고 제공하는 자로 만족해 한다. 기업에 대한 규제는 정부가 전담하기를 바라고 수많은 대중들이 그토록 혐오스러워하는 오염이 대중 자신들의 무분별한

소비로 인한 것임을 깨닫지 못하면서 다만 기업이 제공한 제품과 서비스를 소비하고 있는 것이다. 그런 중에 해상에서의 기름 유출이나 항공기 추락 사고, 핵재난 등과 같은 심각한 문제가 발생할 경우에만 그들의 여론이 극성을 부리는 경향이 있다.

정치과학교수인 Terence Qualter에 의하면 '대부분의 여론은 단지 개별적으로 인식한 정보에 습관적으로 반응하는 것이다.'<sup>2)</sup>라고 했다. 또한, Walter Lippman은 '절대 문맹이고, 연약하며 전반적으로 신경질적인 사람들 즉, 정서적으로 미성숙한 어린이들과 폭군들, 혼란의 늪에 빠져사는 사람들, 생동감이 없고 폐쇄적인 사람들, 대화를 통해서 문제를 해결해 본 경험이 없는 사람들 다시 말해서, 여론의 흐름이 그들에 의해 정지되어서 오해를 불러 일으키고, 편견과 지나친 유추로 사실을 왜곡시키려는 사람들 사이를 맴도는 것이다.'<sup>3)</sup>라고 언급했다.

실제로 정부, 기업, 그리고 대중을 바라보는 시각들이 너무나도 다양하다. 그리고 우리는 정부정책을 만들어 가는 과정에서 입법적으로나 행정적으로 적극적으로 참여하고 충분한 정보를 갖추면서 정부와 기업운영을 올바른 방향으로 유도하기 위하여 노력해 온 일반시민단체에 대해서는 무관심해 왔던 것이 사실이다. 그러나, 지금은 정부, 기업, 그리고 대중사이의 상호 관계가 변해야만 하고 또한 그것을 인식할 시기인 것이다. 만일 우리가 진정으로 사회적인 진보를 통해서 번영된 미래를 이룩하기를 원한다면 정부정책에 대한 기업의 총체적인 수단과 대중의 무관심은 시정되어야만 할 것이다.

다음으로는 정부, 기업, 그리고 대중 사이의 관계에서, 특히 기업활동 측면에서 환경오염문제를 해결하기 위해서 그들이 어떻게 공조체제를 이루고 있는지를 살펴보자.

Exxon Valdez 사의 기름유출은 전 세계적으로 환경보호에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되었다. 그리고 기업을 운영하는 데 있어서 준수해야

2) T. Qualter, *Opinion Control in the Democracies*, St Martin's Press, New York, 1985.

3) Walter Lippman, *Public Opinion*, Allen & Unwin, London, 1922.

할 실천사항으로서 CERES( the Coalition for Environmentally and Responsible Economies )에서는 Valdez Principles라고 하는 이름으로 10개의 조문을 완성했다. 보다 최근에는 그 이름이 CERES Principles로 개명되어서 더욱 더 활동적이고 미래지향적인 방향으로 진행되고 있다. 이것은 기존의 법과 규제의 차원을 넘어서서 환경보호를 위하여 기업이 자발적으로 참여함으로써 책임성있는 경제활동을 개발시켜 나가기 위한 일종의 '십계명'과도 같은 것이었다. 그 동안 산업사회가 진보해 온 과정에 있어서는 하나의 획기적인 사건이 되었고, 이익추구만을 고집해 왔던 기업정책을 극복하는 시발점이 되었다. 그러나 환경보호를 위한 기업의 실천사항을 놓고 '어떤 기업이 참여할 것이며, 만일 참여한다면 제반 사항들을 얼마나 적극적으로 준수해 나갈 것인가'하는 의문이 제기되어 왔다.

현실적으로 볼 때, 이제까지는 참여한 기업이 그렇게 많지는 않았다. 원칙처럼 이 후 약 4년 동안 단지 50여개의 기업만이 실천사항을 준수할 것에 날인하였고, 참여를 약속했다 할지라도 날인한 기업이 대부분 중·소규모였다. 그러나 1993년 2월에 Fortune 500기업이 날인함으로써 비약적으로 발전하기 시작했다. Fortune 500기업에는 Dupont, 미국의 3대 자동차 제조회사, ARCO, American Express, IBM, McDonald's, General Electric, Eastman-Kodak, 그리고 Exxon사가 포함된다. 이들 기업 모두가 CERES Principles를 수용할 당시에는 주주들과의 심한 갈등을 경험했었고, 4년에 걸쳐서 수고한 환경보호주의자들의 노력을 통해서 마침내 날인하게 되었던 것이다.

환경보호를 위한 'CERES Principles'를 수용하고 실천하는 와중에도 앞에서 언급한 '규제와의 게임'을 이용해서 정부정책을 회피할 가능성도 얼마든지 있을 수 있었을 것이다. 이러한 가능성은 참여를 약속한 이 후에도 얼마나 적극적으로 제반 사항들을 준수해 나갈 것인가 하는 의문에 부정적

인 대답을 제시하는 결과가 되었다. 그러나 적어도 CERES Principles로 인해서 기업을 운영하는 데 있어서 특히 환경오염에 대한 그들의 인식을 일깨우고 기업 공동체의 목표와 방향성을 재평가하는 기회가 되었다는 것이다.

또한, 다행스럽게도 기존 자원을 효율적으로 이용하여 환경오염을 방지하는데 기여해 온 기업들도 있었다. 그 예로서 3M사 (Minnesota Mining and Manufacturing Company)를 들 수가 있다. 3M사에서는 1975년에 '3P', 즉 'Pollution Prevention Pays', 계획을 추진하여 지금까지 2700건 이상의 용역을 성공적으로 처리해 냈으며 5억불의 수익과 매생산단위당 오염률을 50%나 감소시켰다. 3P의 목표는 제조 및 생산과정 전반에 걸쳐서 오염이 발생한 후에 오염을 처리하는 것이 아니라 사전에 오염을 방지하도록 하는 것이었다. 그 내용을 살펴보면 4가지 방법 즉 생산의 재구성, 생산과정의 수정, 장비의 재설계, 그리고 자원복구의 방법을 통해서 사전에 오염을 방지하도록 유도하는 것이었다. 그 결과 매년 대기, 수질, 하수, 도시의 폐기오염물질의 방출량이 5십만톤으로 줄어들었다. 결국 오염이 발생한 후에 그 오염을 처리하는데 소요되는 비용을 절약할 수 있었기 때문에 기업이나 국가 이익이 증대된 셈이었다.<sup>4)</sup>

### III. 결 론

본 글에서는 2가지 사항에 대해서 언급하고자 했다. 첫째로, 오늘날 정부, 기업, 그리고 대중 사이의 관계가 상호 역기능적이고, 따라서 조직변화의 필요성을 인식해야만 한다는 것이고, 둘째로, 기업운영 측면에서 환경을 보호하기 위해서 마땅히 노력해야 하며, 또한 그것은 기업들이 일종의 공조체제를 이룰 때 가능하다는 것이다.

대중은 환경을 보호하기 위하여 기업 공동체의 활동을 평가할 때 여러가지 사항을 고려해야 할

4) Hardin Tibbs, Industrial Ecology : An Environmental Agenda for Industry, Global Business Network, Emeryville, California, USA, 1993.

것이다. 예를 들면, 계속적으로 자원을 고갈시키고 환경가운데로 폐기물을 가중시키고 있는 기업들에 대해서 그저 기업내에서 각 사무실의 폐지를 재활용하고 있다는 사실만으로 동정을 표해서는 안될 것이다. 그것은 Titanic호가 침몰하고 있는 와중에 갑판위의 휴지를 주워내는 일과 다를 바가 없기 때문이다.

끝으로 Hardin Tibbs의 말을 인용하여 결론을 내리고자 한다. “기업은 환경과 관련하여 새로운 가치창조시대에 이미 들어섰고, 기업을 운영하기 위한 필수적인 조건으로 기존의 기업생존 특히 수익성의 차원과 함께 환경을 보호하기 위한 공동의 노력이 요구될 것이다. 그리고 미래의 기업경쟁은 기업 공동체내에서 개별기업으로서 얼마나 그 역할을 잘 수행하고 새로운 가치에 보조를 맞추느냐에 그 승패가 달려 있을 것이다.

## 〈부 록〉 CERES PRINCIPLES

이 원칙을 채택함에 있어서 우리는 공식적으로 다음과 같은 신념을 표명한다. 공동체는 환경에 대한 책임을 지고, 지구의 환경을 보호하기 위하여 성실하게 모든 사업을 추진해야 할 것이다. 공동체는 다음 세대만을 기대하고 그들 스스로의 역할을 소홀히 해서는 안될 것이다.

우리는 기술적인 진보 측면에서, 그리고 보건 및 환경과학에 대하여 새롭게 인식함으로써 우리의 실천사항을 지속적으로 발전시켜 나갈 것이다.

그리고 CERES와의 협력을 통하여 임무수행과정을 역동적으로 추진시킴으로써 제반 원칙들이 급변하는 기술과 환경 여건에 적용되도록 할 것이다. 우리는 전 세계적으로 우리의 모든 활동영역에서 이 원칙들이 적용되기를 희망한다.

### (1) 생태계의 보호

우리는 대기, 수질, 지구, 또는 지구에서 삶을 영위해 나가는 인류를 위해서, 환경오염원을 방출하는 대신에 오히려 그 오염원을 제거하는 방향으로 발전해 나갈 것이다. 우리의 활동에 관련된 모

든 대상을 보호하고, 생물학적 다양성을 고려하여 미개척 지역과 야생적인 환경을 보호해 나갈 것이다.

### (2) 천연자원의 재생

우리는 물, 토양, 산림과 같이 재생할 수 있는 천연자원을 회복가능한 만큼 이용하고 비재생의 천연자원에 대해서는 효율적이고도 주의깊게 계획하여 이용·보존해 나갈 것이다.

### (3) 폐기물의 감소와 처분

우리는 이용 자원을 줄이거나 재활용하는 방식으로 폐기물을 감소시키고 가능하다면 제거해 나갈 것이다. 또한 모든 폐기물을 안전한 방법으로 처리할 것이다.

### (4) 에너지원의 보존

우리는 에너지원을 보존하고 경제활동이나 우리가 판매하는 제품과 서비스의 에너지효율을 향상시킬 것이다. 그리고 환경보호 측면에서 안전한 에너지원을 사용할 것이다.

### (5) 위험감소

우리는 지역사회나 기업의 피고용인들에게 안전한 기술, 시설, 운영절차를 통해서 또는 긴급한 상황을 대비하게 함으로써 환경, 보건, 그리고 안전을 위협할 수 있는 위험이 최소화 되도록 노력해 나갈 것이다.

### (6) 안전한 제품과 서비스

우리는 환경, 보건, 그리고 안전에 손해를 입히는 제품과 서비스의 사용, 제조, 판매를 줄여나가고 가능하다면 제거시킬 것이다. 그리고 구매자에게 우리의 제품과 서비스가 환경보호를 위하여 어떠한 노력을 하고 있는지를 알리고 불안정한 사용

을 바로 잡기 위해서 노력해 나갈 것이다.

(7) 환경에 대한 회복조치

우리는 환경, 보건, 그리고 안전에 위협을 초래한 사실에 대해서 책임감을 가지고 복구시켜 나갈 것이다.

(8) 대중에 대한 통보

우리는 환경, 보건, 그리고 안전에 위협을 주는 기업과 관련된 모든 이해 당사자들에게 시기적절하게 사실을 알리고, 운영시설물 인근에 있는 지역 주민들과도 정규적으로 대화하여 조언을 구하고 상담할 것이다. 그리고 위험한 사고나 관리 또는 관련 당국이 고려해야 할 사항들을 제시함으로써 피고용인에게 불이익을 줄 수 있는 어떠한 조치도 취하지 않을 것이다.

(9) 관리부문의 참여

우리는 이 원칙들을 실천해 나가면서 충분히 검토한 환경문제 관련사항을 이사회와 최고 집행부에게 사전에 통보하고 환경보호정책을 책임질 수 있도록 할 것이다. 이사회를 구성할 경우에는 구성원을 선출하는 기준의 하나로서 환경관련 분야

에서의 참여정도를 고려할 것이다.

(10) 감사 및 보고

우리는 이 원칙들을 실천함에 있어서 매년 자체적인 평가를 실시하고 공식적으로 인정된 환경감사절차를 시기적절하게 적용할 것이며, 매년 CERES보고서를 작성해서 대중이 열람할 수 있도록 할 것이다.

- Disclaimer -

이 원칙은 기업이 지켜야 할 환경윤리에 대한 기준을 설정하여 투자자나 그 밖의 사람들이 기업이 얼마나 환경보호를 위해서 노력해 왔는가를 평가할 수 있도록 한다. 이 원칙에 날인한 기업들은 자발적으로 법이 요구하는 바 이상의 사항에 대해 책임질 것을 맹세한다. 이 원칙은 새로운 법적 책임을 제시하고, 기존의 권리나 의무사항을 확대하며, 법적인 방어를 포기하거나, 아니면 참여기업의 법적인 입지에 손해를 주기 위해서 또는 업무수행 과정에서 실천사항을 위반할 목적으로 마련된 것이 아니다.

주의 : CERES원칙(이전의 Valdez원칙)의 수정본은 1992년 4월 28일에 채택되었다.